羅針盤

マッセOsaka

◆連載～第２回～◆

このままでよいのか、文書管理

～改善しなければ、条例違反になる～

特定非営利活動法人　行政文書管理改善機構　理事長
駿河台大学大学院　行政文書管理コース　主任教授

廣　田　傳一郎

１．はじめに

前回は、世界が認めた日本の公文書管理システム、ＡＫＦの高速検索性を事例を挙げて述べた。

その一方で、日本の自治体は、多くの文書管理上の問題を抱えていると指摘されている。例えば、要りそうにもない文書が書庫だけでなく事務室にも溢れ、その結果、必要な文書が探し出しにくく、探せたとしても時間がかかり過ぎる、不要文書の氾濫で執務室が狭隘になり執務環境の悪化を招いているなどの問題指摘である。

今回は、こうした目に見える表層的な問題点ではなく、これまであまり指摘されてこなかった問題点、つまり職員も意外に気付かなかった深層的な問題点を、文書管理の専門家の目で抽出し、考察を試みる。

それは、こうした深層的な問題点に気付くことで、文書管理の根っこの問題点が明らかになり、そこに最適な改善策を講ずることができると思うからである。

なお、取り上げた深層的な問題点は、次の３点である。

①現行の文書管理システムのままでは、条例違反になる。

②職員は、文書管理を誤解し、軽視している。

③現行の文書管理システムには、品質に問題点がある。

２．現行の文書管理システムのままでは、条例違反になる

現行の文書管理システムには、簿冊を使う旧来からの簿冊システムと、簿冊システムを改善するために導入されるキャビネットを使うファイリング・システム（以下、単に「ＦＳ」という。）とに大きく分けることができる。このいずれのシステムを採っていても、情報公開条例や個人情報保護条例の対象文書を適正に管理し得ないので、結果として条例違反になりかねない状況である。また、公文書館条例にあっても、条例違反ではないが、非現用文書の評価選別が適切に行われず、公文書館への移管に大きな問題を抱えている。

条例違反にもなりかねない現行の文書管理システムをそのまま放置し、改善を先延ばししていてよいのであろうか。

（１）情報公開条例

現行文書管理システムは、情報公開条例の何に対して条例違反になりかねないのかを説明する。

①情報公開目録

情報公開法では、開示請求をしようとする者に対する情報の提供等について、次のように規定している。「行政機関の長は、開示請求をしようとする者が容易かつ的確に開示請求をすることができるよう、当該行政機関が保有する行政文書の特定に資する情報の提供その他開示請求をしようと

する者の利便を考慮した適切な措置を講ずるものとする」（第23条）。総務省は、これが適切な措置例として、情報公開目録機能を有するモデル「行政文書ファイル管理簿」を示し、詳細な登載項目を例示した。自治体においても同法第26条の規定により、これと整合性を取り、開示資料として情報公開目録を調整しているものと思われる。

②情報公開対象文書

この情報公開目録に登載すべき情報は、「行政文書の特定に資する情報」であり、それは同法第２条に規定されている「行政文書」をカバーしていなくてはならない。

なお、「行政文書」とは、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他、人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。（以下省略）」（第２条）と規定されている。

③対象情報の情報公開目録不登載

従って、行政文書は必ずしも完結した決裁・供覧後の紙文書だけでなく、事案の手続きを問わず、また媒体の種別を問わない組織的に用いる一切の文書ということになる。

事案の手続きを問わないのであるから、まだ決裁・供覧の手続きを完了していない進行中の未完結文書、軽易な庁内文書及び資料文書などが目録登載対象文書ということになる。また、媒体の種別を問わないのであるから、紙文書だけでなく、フロッピーディスク・ハードディスク・ＣＤ・ＭＯ・磁気テープ等の電磁的記録媒体の電子文書も、当然に目録登載対象文書になる。

情報公開目録には、進行中の未完結文書も電子文書も、登載しなくてはならないが、多くの自治体では、これらの文書は担当者の自己手元保有となって私物化されているため、目録には登載されていないのが現実ではなかろうか。現行の文書管理システムが、これらの大量の文書を現実に管理の対象にしていないのであれば、目録にも登載出来ない訳であり、現行システムが原因で、情報公開条例違反になる。このことを住民や議会から指摘されたとすると、行政はどう対応すればよいのだろうか、文書管理担当管理職はどう答弁するのであろうか。

④文書管理の定め方

条例違反とは直接に関係はないが、少々気になることがある。情報公開条例では、住民は情報を開示請求する権利を持ち、行政は開示する義務を負うことになっている。住民の開示請求権が保障され、行政の開示義務が全うされるためには、開示する客体である行政文書が適正に管理されていることが前提になる。従って、住民は開示客体である行政文書を適正に管理せよとの行政文書の適正管理請求権をもち、行政が行政文書の適正管理義務をもつと考えることが出来る。だとすると、行政文書の適正管理について、住民が権利をもち、行政が義務を負う構成になるので、文書管理に係る定めの形式は条例が適正である、と私は考えている。条例では重すぎて身動きがとれないというのであれば、骨格を条例化し、規則で運用する方法もあろう。いずれにしても、多くの自治体が訓令で良いとする考えをとっているが、違和感を覚える。

（２）個人情報保護条例

①個人情報の安全確保

行政機関個人情報保護法では、保有個人情報の安全確保の措置について、「行政機関の長は、保有個人情報の漏えい、滅失又はき損の防止その他の保有個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。」（第６条）と規定している。そして、保有個人情報の適切な管理のために必要な措置を講ずる際の詳細を、「行政機関の保有する個人情報の適切な管理のための措置に関する指針について」で定めている。自治体においても、これと整合性を取った規定をもっているものと思われる。

多くの自治体では、現行の文書管理システムで律しているにも関わらず、職員は机の周りに文書

を放置したまま退庁しているようであり、また文書を庁外に持ち出すことが日常化しているようでもある。こうした放置・持ち出し文書の中に、個人情報は含まれていないだろうか。含まれているとすれば、現行の文書管理システムは「適切な管理のための措置」を講じ得ないのであり、現行システムが原因で個人情報保護条例に違反することになる。

②個人情報の保有の制限

また、同法では、個人情報の保有の制限等について、行政機関は「～特定された利用の目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を保有してはならない。」（第３条第２項）と規定している。つまり、保存期間を過ぎた個人情報は消去しなければならない訳だが、書庫等の管理システムが機能していないと、保存期間を過ぎた個人情報の登載文書が収納されたままになっていることがあるのではなかろうか。現行システムが、保存期間満了文書の適切な処分をしていないとすれば、それは個人情報保護条例に違反することになる。

（３）公文書館条例

歴史資料（アーカイブズ）として重要な文書等の適切な保存及び利用に資することを目的とする国立公文書館法は、文書等の保存のために必要な措置について、「国の機関は、内閣総理大臣と当該国の機関とが協議して定めるところにより、当該国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずるものとする。」（第15条）と規定している。

自治体で公文書館条例をもっているのは、約60である。そこにおいては、保存期間を満了した非現用文書の中から歴史資料が適正な評価基準に基づいて選別されている。しかし、その残りの自治体では、同条例をもたないこともあり、そこでは歴史資料の評価選別もなされず、保存期間満了を理由にすべて廃棄されているのではなかろうか。特に、市町村合併時に、歴史資料が大量に廃棄されることが懸念される。条例違反にはならないが、それでよいのであろうか。

以上、見てきた条例違反だが、文書管理主管課や職員にこのことについての気付が求められる。実は、文書管理の国際標準規格にＩＳＯ15489があるが、文書管理の目的として法令順守（コンプライアンス）適合の証明にするためと、挙証説明責任（アカウンタビリティ）を全うするために、文書の作成と相当の保存期間を設定することの必要性と重要性とを盛り込んだ。また、今年の７月に公表された記録管理に係る日本の標準規格ＪＩＳ X0902-1にも同様のことを規定した。

文書管理システムを法令順守の観点から検証し直し、システム内容の変更やレベルアップの検討がなされるべきであろう。

３．職員は、文書管理を誤解し、軽視している

周知のとおり、自治体には、「事案の処理は文書による」という文書主義の原則がある。また、「行政事務は、文書に始まり、文書に終わる」ともいわれる。行政と文書とは、不離一体の関係にあるにも関わらず、多くの職員は文書及び文書管理を誤解し、その結果、文書管理を軽視しているようである。

職員の誤解を整理してみよう。

（１）文書管理全般に係る誤解

①文書管理は、仕事ではない？

「文書管理は仕事ではない、だから文書管理の改善のための仕事に時間をかける訳には行かない。何故なら、文書とは紙であり、文書管理は紙のお片づけだからである。紙のお片づけには、特段の専門的知識も技術も要しないのであるから、やはり仕事とはいえない。」こうした文書管理を誤解し、軽視する声は、水面下で結構ある。

文書とは、情報（ソフト）を登載したあらゆる媒体（ハード）のことである。従って、文書管理とは情報を管理することである。情報を管理しなければ、情報の活用は困難であり、情報の活用なくして自己決定の最適化は望めない。自己決定の最適化を求めているのが地方分権である。文書管

理は地方分権を支えるインフラであると言える。こうした理解は、なかなかに得られにくい。

また、紙文書を軽視する声は、さらに次のペーパーレスの誤解につながって、声は大きくなる。

②ペーパーレス時代になるので、紙文書の管理は必要でなくなる？

ペーパーレスとは、情報を電子化することである。必ずしも、紙文書を削減するということではない。自治体職員ばかりでなく、多くの国民も、「ペーパーレスとは紙文書を無くすることだ、紙文書を減らすことが良いことだ、紙文書は悪で電子文書は善だ。」と誤解しているようだ。「これからは、紙文書がなくなって電子文書になるのだから、紙文書の管理は必要でなくなる。電子文書の時代になるのだから、電子文書管理システムを新たに導入すれば良い。それで、紙文書の管理の問題点は解消するのであり、紙文書の管理の改善の必要はなくなる。」この誤解は、次のように展開することもある。

「これからは紙文書管理から電子文書管理の時代になり、文書管理の主管課は、紙文書管理を担当した総務課から、電子文書管理を担当する企画・情報部門に変わる。だから総務課は特段の紙文書管理に対して特段の改善策を講じなくても良いのではなかろうか、先延ばししても良いのではなかろうか。」との誤解が生じる。この種の誤解は、どちらかというと紙文書が適正に管理されていない自治体に発生しがちのようである。

現実は、読者の皆さんが実感しているとおり、一人１台ＰＣの時代になっても、紙文書は減ってはいないのである。いやむしろ、増え続けている。特に、わが国政府においては、この傾向は顕著である。そして、紙文書が増え続ける傾向は、洋の東西を問わず、そうなのである。

わが国の自治体における紙と電子文書の比率だが、紙文書が70～80％程度で、電子文書が20～30％程度であるという。電子文書管理システムで電子文書を管理するにしても、それは全体の二、三割でしかなく、残りの七、八割の紙文書は管理されないことになる。だからといって、すべての紙文書を電子化することは費用対効果の点で問題視される。紙文書を適正に管理しておけば、電子文書をこれに融合させることはさして難しいことではない。多くの紙文書の適正管理実施自治体は、それを知っている。「紙文書の管理なくして、電子文書の管理なし」、これが現実である。

また、電子文書には、次のような誤解もある。「電磁的記録媒体の実用耐用年数は半永久的である、すべての電子文書に法的証明力がある、電子文書の原本性は確保される。」さらに、電子文書管理システムにも、次のような誤解がある。「電子文書管理システムでは、文書の分類を自動的にやってくれる、文書の検索が速いので文書の特定が易しい。」などである。管見する限り、市販の電子文書管理システムは、文書事務の電子化システムであり、文書管理の電子化ではないと思われる。

③文書管理を適正に行わなくても罰せられない？

たかが文書管理で、不適正なやり方をしたからといって、職員が罰せられることはないと思う職員は多いようである。不適正な管理をした者は、懲戒処分等の対象になる。

なお、文書管理不適正による職員処分の根拠規定には、次のようなものがある。

・庁内規定：まず、職員服務規程だが、退庁時の文書の整理などについての規定がある。次に、文書管理規則だが、文書の作成から廃棄に至るライフサイクルにおける取扱基準が規定されている。いずれに違反しても、懲戒処分対象になる。

・刑法：公文書作成に係る規定では、公文書偽造の罪が該当するが、具体的には、公文書偽造等（第155条）、虚偽公文書作成等（第156条）、公正証書原本不実記載等（第157条）及び偽造公文書行使等（第158条）などがある。

　また、文書の廃棄に係る規定では、文書の毀棄及び隠匿の罪が該当するが、公用文書等毀棄（第258条）がある。いずれの違反の場合であっても、刑罰が課せられる。

・個人情報保護法：行政機関の保有する個人情

報保護法では、罰則規定を設けている。

個人情報ファイルを正当な理由がないのに提供した場合は、二年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する（第53条）と規定している。

また、個人情報ファイルを自己又は第三者の利益のために提供・盗用した場合は、一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する（第54条）とした。

多くの自治体は個人情報保護条例に、法と整合性をとった罰則規定を設けている。

以上の（１）①～③の誤解は、職員の気付きと知識の問題である。この誤解を解くのは、至って易しい。研修等を行って、誤解と気付くようにし、正しい知識を伝えればよいからである。

（２）「文書の私物化」に係る誤解

①文書の管理は、行政の裁量行為である？

「文書は自分しか使わない、だから文書の管理は自己流で行っている。なるほど、探している文書が有るか無いか、存否確認にあいまいなところがあったり、また探すのに時間がかかったりすることもあるが、見つからなかったら再度取り寄せるか、作り直せばよいのだし、文書がなかったからといって仕事をする上で致命的でもなかった。だから、文書は自分のものであり、その管理は自己流でよい。よしんば、文書を行政のものとしても、文書の管理は行政の裁量行為である。」こうした文書の私物化を容認し合う意識は、自治体職員の中に相当以前から根強くあった。

なお、ここで言う「文書の私物化」とは、文書を自己流で取って置くか整とんをし、業務担当者本人にしか文書の存否や所在がわからず、検索は可能としても、即時検索が出来ない状況を指している。文書の私物化の反語が、「情報の共有化」である。「情報共有化」とは、保有するすべての情報を、組織の共通のルールで分類して管理し、だれでもが情報の所在を確認でき、即座に検索できることをいう。

今日、情報公開は、自治体の標準装備になっているが、文書は行政と住民との共有財産であるとの基本理念に支えられている。したがって、「文書は私のものだ、行政のものだ。」というのは明らかな誤解である。

②文書を机の周りに置けば、速やかに検索出来る？

私が関わった総務庁（現総務省）の委託を受けての「国の行政機関における文書管理の実態調査」によれば、机の周りに積み重ねてある文書がどれぐらいの所要時間で検索できるかとの質問に対して、３分以上かかると答えた職員が78.2％いた。文書を個人の机の周りから離してキャビネット等で共有管理すると、30秒未満で取り出せるのが先進自治体の実績である。机の周りに文書を置いて文書の私物化を図ると、即座に検索できるかというと、必ずしもそうでなく、逆に時間を要するという結果になった。つまり、組織共有のルールに則って管理するほうが、自己流で整とんするよりも、検索時間が速いということである。このことが認識されておらず、上のような誤解になったと思われる。この誤解は、文書の私物化を容認する意識に起因しているが、行政事務に対する認識の違いもある。つまり、「文書を探すのに時間がかかることを気にしない、文書を探すこと自体が仕事なのだから。」という意識があるのではなかろうか。一方で、「文書はさっと取り出すものであって、探すものではない、探す時間が無駄である。」とする意識もある。事務の効率化を志向した意識である。

③文書を机の周りに放置して退庁しても、だれも文句を言わない？

文書管理改善未着手団体の日常である。しかし、これは明らかな職員服務規程違反になるはずである。多くの自治体では、「退庁するときは、自己の取り扱いに係る物品、文書等を整理しておかなければならない。」などと規定されているからである。

それに、例えば税における滞納整理に係る文書や、福祉におけるケースファイルなどが、机の周りに施錠もされずに放置されたとしたら、保護さ

れるべき個人情報は安全であろうか。職員の意識の中には、これではまずいのではなかろうか、との気づきはあるはずだが、皆がやっているから、という甘えもあるのであろう。文書の放置と持ち出しは内部規定違反であり、やってはならぬことであるとの気付きは必要不可欠である。私が作った拙い俳句に、「退庁時　机の上は　滑走路」というのがあるのだが。

しかし、こうした退庁時の文書放置が許されるとの誤解は、職員の危機管理意識の希薄さもさることながら、やはり何といっても、職員が共通してもっているところの「文書の私物化を容認し合う意識」に起因していることは否めない。

そして、こうした文書の私物化容認意識に基づく文書及び文書管理の誤解と軽視が、文書の漏洩・流出・紛失・提供・盗難などの不祥事例を招いているのではなかろうか。

また、こうした文書の私物化は、旧来からであり、そうすることで居心地がよく、いやむしろ情報を独り占めし、取り込むことで、権威が確保でき、さらに居心地がよくなるので、この文書の私物化容認意識は根強く、なかなかに払拭出来ないできた、との指摘もある。

4．現行の文書管理システムには、品質に問題がある

（1）現行の文書管理システムの特徴

現行の文書管理システムは、二つに大別されるが、それぞれの特徴は、次のとおりである。

①簿冊システム

簿冊システムは、わが国の約８割強の自治体が前例踏襲で行っている方法で、その概要は次のとおりである。

・使用容器と用具：鋼製保管庫と簿冊
・管理対象範囲：紙文書の現用文書のうち完結文書のみ
・管理ルール：「完結・未完結別整とん法」（完結文書は綴てつ、未完結は自己手元保有）
・運用ルール：各課の責任において、完結文書は翌年度早々に書庫に引き継ぐ
・分類方法：分類表が先に作成されている「ワリツケ式」分類法
・書庫の管理：各課あてに棚を割り当てる分散保存型
・教育方法：内部職員によるＯＪＴ
・教育内容：主に文書の取扱い方と容器・用具の取扱い方
・目的：特にない、敢えて言うなら文書の取り扱い方の適正化
・個別実務の指針：特にない

②ＦＳ

ＦＳは、簿冊システムを改善するために導入・構築されるが、わが国の約２割弱の自治体が採用している。その概要は次のとおりである。

・使用容器と用具：キャビネットとフォルダ
・管理対象範囲：紙文書の現用文書（完結文書と未完結文書の一部）と半現用文書
・管理ルール：「上下２期間法」（現年と前年度文書は事務室で保管、前々年度以前文書は書庫で保存）
・運用ルール：「年度末場所換え法」（年度末に前年度文書を書庫に引継ぎ、現年度文書をキャビネットの下段に移し替える）
・分類方法：全職員が参画し作成する「ツミアゲ式」分類法
・書庫の管理：文書主管課が各課の保存文書を集中して管理する集中保存型
・教育方法：業者（主として什器メーカー付属コンサルタント）が担当
・教育内容：使用容器と用具の取扱説明書的な内容（業者作成マニュアルによる）
・目的：明確な設定はない。敢えて言うなら事務の効率化だが、達成度確認がされていない。
・個別実務の指針：大まかだが業者指定のものがある。

なお、本稿で用いる用語を規定しておく。

・現用文書とは、原則として事務室に保管されている、現年度及び前年度文書を指す。なお、現用文書は、さらに完結文書、未完結文書及び資料文書等に分けられる。
・完結文書とは、決裁・供覧等の事案の処理が完結した文書
・未完結文書とは、決裁・供覧前の進行中の文書及び必ずしも決裁・供覧の手続きを要しない、軽易な庁内文書
・半現用文書とは、書庫で保存されている、前々年度以前文書
・非現用文書とは、保存期間が満了している文書で、歴史的・学術的・文化的・地域的価値を有する文書。アーカイブズともいう。

（2）現行の文書管理システムの品質上の問題点

現行の文書管理システムの品質上の問題点として、2の条例違反、3の文書管理の誤解・軽視の観点から①～③が、そして同じく深層的なものとして④～⑤が抽出される。

①管理対象範囲が狭隘なシステムである。
②非現用文書の評価選別が機能しないシステムである。
③文書の私物化を容認するシステムである。
　・職員が文書管理を誤解し軽視している。
　・職員が文書の私物化を容認する意識を根強くもっている。
④志向すべき「目的」が不在のシステムである。
⑤拠って立つ「個別実務の指針」があいまいなシステムである。

また、冒頭で見たように、表層的問題点としては、現行の文書管理システムの品質上に次のような欠陥が指摘されている。

①不要文書が氾濫している。
②執務環境が劣悪化している。
③検索に無駄な時間を要している。

こうしたシステムの品質上の問題点は、簿冊システムはともかくも、簿冊システムの改善策として位置づけられているＦＳにも、意外なことに当てはまるのである。

（3）現行の文書管理システムのどこを改善すればよいのか

それでは、現行の文書管理システムの品質上の問題点をもう少し深耕し、解決すべきポイントを抽出してみる。

［深層的問題点］

①管理対象範囲：簿冊システムよりもＦＳのほうが広い。広いＦＳだが、紙文書は対象にしているものの、電子文書が対象外になっている。また、紙文書のなかでも、完結文書は対象になっているが、未完結文書の一部が対象外になっている。対象外になっている未完結文書だが、名目上はすべての未完結文書が対象になっているのに、現実には懸案文書及び仕掛文書等の進行中の文書が机の周りで私物化されている。その原因は、職員のもつ文書私物化容認意識を払拭するような練り込まれた教育・指導体系が構築されておらず、それがＦＳの導入・構築時に徹底して行われていないところにあると思われる。

対象を広げ、媒体の種別を問わず紙文書と電子文書を対象とし、事案の手続きを問わず保有するすべての文書を対象とすべきである。それは実現可能なことであるから。

②非現用文書の評価選別：両システムとも、非現用文書の評価選別は実施していない。アーキビスト（公文書館員）の専管領域との考えもあるが、現用・半現用文書を管理している文書主管課で評価選別をする考え方もある。これも実現可能なことであるから。

③文書私物化容認システム：簿冊システムは、「完結・未完結別整とん法」を採っているので、完結文書は編てつされて管理されるが、未完結文書は自己手元保有とされる。自己手元保有こそが文書の私物化そのものなので、簿冊システムは文書私物化容認システムである。ＦＳは、名目上は文書私物化を容認しないシステムだが、現実には①のように私物化されており、そ

の原因も①のとおりである。

進行中の文書の管理技術を追加し、例外を排除すべきである。十分に実現可能であるから。

・職員の誤解：これはシステムとは無縁のように思われるが、システムの品質が劣悪だと、これが職員の誤解を誘発し文書管理の軽視につながる。高品質なシステムだと、構築する際に誤解を解くにふさわしい相当の理論と実務に裏付けされた教育・指導とが相まって、誤解を解くことができる。

・職員の文書私物化容認意識の払拭：この問題が、文書管理の根本問題であることは、周知のとおりである。簿冊システムは③で見たようにこの問題には対応できない。ＦＳでは、システム上で①と③の対応は最低限必要だが、この問題の対応策は、ＦＳ導入・構築時の指導者の力量と教育・指導方法とに支配される面が強いと思われる。しかし、実現可能である。

④志向すべき「目的」の設定：簿冊システムでは、特に設定していないようだが、敢えて言うなら文書のハード面に着目し、その取扱い方の適正化を狙っているといえる。ＦＳには、適正管理の責務規定はあっても、明確な目的規定はない。適正管理の成果として、検索性等を意識した事務の効率化を狙っていると思われるが、達成度確認がされていないので、名目上のことかもしれない。

情報の管理・共有・活用・意思決定・住民自治等の志向性をもった明確な目的を設定すべきであり、設定した目的の達成度確認を行政評価の一環として行うべきであると考える。実施している自治体はある。

目的を設定する際には、先に見たＩＳＯ 15489のそれも参考になる。なお、この目的設定には筆者のコンプライアンスを追加するとの意見が採択されている。ともあれ、目的がなければ、最適な手段の設定も出来ない。

⑤拠って立つ「個別実務の指針」の設定：両システムとも、特に設定されているとは言い難い。設定すべきである。国は情報公開法施行令で行政文書の適正管理基準を規定しており、また行政文書の適正管理方策に関するガイドラインも申し合わせている。施行令の内容には、例えば文書の保存には不備もあるが、ここまでは設定してもよいと考える。

［表層的問題点］

①不要文書の氾濫：簿冊システムの場合、文書のライフサイクルのすべてを管理していない。文書の利用度や完結度に応じて、事務室から書庫に引き継ぐ作業が、各課任せになっている。その結果、引継ぎが機能せず、事務室に文書が溜まりに溜まって、遂には不要文書の氾濫状態になる。ＦＳは、引継ぎを文書主管課が組織的に、かつ集中的に行うので機能する。したがって、事務室に不要文書が氾濫するなどということは考えにくい。

②執務環境の劣悪化：事務室に不要文書が氾濫すると、執務環境が狭隘になり劣悪になる。しかし、文書の棚卸し作業であらかたは解決する。問題は、進行中の現用文書が机の周りに置かれ放置されだす場合であるが、引継ぎを組織的かつ集中的に機能させることで解決することができる。

③検索に無駄な時間：検索の手段として分類がある、簿冊システムの分類方式はワリツケ式であり、ＦＳはツミアゲ式である。検索時間が速いのはツミアゲ式であることは、周知である。ワリツケ式だと、文書の所在確認と検索に無駄な時間がかかり、事務能率を阻害する。事務の効率化を達成するためにも、ツミアゲ式の採用は必須であり、そのことでこの問題は解決する。

なお、以上見てきた文書管理システムの品質上の問題点のすべてをＡＫＦは解決しているが、今回は取り上げず、稿を改めることにする。

5．おわりに　～文書管理システムは、自治体が開発すべきである～

今回は、現行の文書管理システムの深層的な問題点を抽出し、どこを改善すればよいのかについて考察した。

２の条例違反では、現行の文書管理システムが条例違反をしていることに驚きを禁じ得なかったが、改善の緊急性を示唆していた。特に、市町村合併時においては、文書管理システムの統一が課題であり、文書管理改善の好機になる。

３の職員の誤解では、知識と意識の問題のうち、文書私物化容認意識こそが、文書管理の根本問題であることを認識した。文書管理改善は技術論というより、意識改革論であるといえよう。意識改革推進型の改善方策を示唆していた。

４の文書管理システムの品質では、簿冊システムの改善策として採用されるＦＳ自体にシステムの品質上の問題点があることが判明した。ＦＳ採用自治体では、什器メーカー等の業者が持ち込んできたＦＳを、何らの修正もしないでそのまま使っている。什器の取扱説明書的な業者ＦＳでは、問題解決にはならないであろうし、現に条例違反を犯すことになった。

法令順守と説明責任を全うするため、その客体である文書を適正管理する文書管理システムは、自治体の責任において開発すべきであると考えている。

なお、単独自治体の開発ではないが、先進的な文書管理を実践している自治体の文書管理係長らが中心になって、紙文書に電子文書を融合させ、現用・半現用文書に非現用文書を取り込んで、電子決裁とＬＧＷＡＮを付加機能としてぶら下げる、そんな世界初の総合的公文書管理システムを開発しているプロジェクトがある。システム技術面を駿河台大学大学院現代情報文化研究科の教授グループが支援し、在るべき文書管理の理論と実務面を行政文書管理改善機構（ＮＰＯ／ADMiC）が支援している。作品は2006年４月から稼働できるよう開発される。期待してやまない。また、ＮＰＯ／ADMiCは、国の省庁の依頼を受けて、現行文書管理システムの点検・監査を支援することになっている。